MINISTÉRIO DA DEFESA

MD51-M-04

DOUTRINA MILITAR DE DEFESA

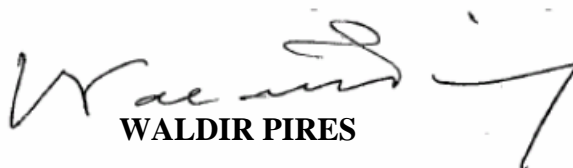
2007

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E ASSUNTOS INTERNACIONAIS

DOUTRINA MILITAR DE DEFESA

2ª Edição
2007

MINISTÉRIO DA DEFESA
GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA NORMATIVA Nº **113** /SPEAI/MD, **1º** DE **FEVEREIRO** DE **2007**.

Dispõe sobre a "Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04"

O **MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA,** no uso da atribuição que lhe é conferida pelo inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, combinado com a alínea c do inciso VII do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, resolve:

Art. 1º Aprovar e mandar por em execução a Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04, na forma do anexo a esta Portaria.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data da publicação.

Art. 3º Fica revogada a Portaria Normativa nº 414/MD, de 31 de julho de 2001, publicada no Boletim Reservado MD nº 07, de 31 de julho de 2001.

WALDIR PIRES

(Publicada no Boletim nº 006/MD, de 9 de fevereiro de 2007)

REGISTRO DE MODIFICAÇÕES

Nº DE ORDEM	ATO DE APROVAÇÃO	PÁGINAS AFETADAS	DATA	RUBRICA DO RESPONSÁVEL

SUMÁRIO

CAPÍTULO I INTRODUÇÃO.......... 11
1.1 Finalidade.......... 11
1.2 Descrição.......... 11
1.3 Histórico da Doutrina Militar de Defesa Brasileira.......... 11
1.4 Doutrinas Militares.......... 11
1.5 Referências Legais.......... 12

CAPÍTULO II PODER NACIONAL, SEGURANÇA E DEFESA.......... 15
2.1 Generalidades.......... 15
2.2 Poder Nacional.......... 15
2.3 Expressão Militar do Poder Nacional.......... 16
2.4 Segurança.......... 17
2.5 Defesa.......... 18
2.6 Correlação entre Segurança e Defesa.......... 19

CAPÍTULO III CONFLITOS.......... 21
3.1 Generalidades.......... 21
3.2 Espectro dos Conflitos.......... 21
3.3 Formas de Solução de Conflitos.......... 23
3.4 Guerra ou Conflito Armado.......... 24

CAPÍTULO IV CRISES INTERNACIONAIS POLÍTICO-ESTRATÉGICAS.......... 29
4.1 Conceitos.......... 29
4.2 Considerações sobre a Manobra de Crise.......... 29
4.3 Estrutura de Manobra de Crise.......... 32
4.4 Aplicação do Poder Nacional.......... 33
4.5 Aplicação do Poder Militar.......... 33

CAPÍTULO V FUNDAMENTOS DO EMPREGO DO PODER MILITAR.......... 35
5.1 Generalidades.......... 35
5.2 Principais Estratégias de Emprego das FA.......... 35
5.3 Princípios de Guerra.......... 37

CAPÍTULO VI EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS.. 43
6.1 Generalidades.. 43
6.2 Defesa da Pátria... 44
6.3 Garantia dos Poderes Constitucionais.. 44
6.4 Garantia da Lei e da Ordem... 44
6.5 Atribuições Subsidiárias.. 45
6.6 Prevenção e Combate ao Terrorismo.. 45
6.7 Ações sob a Égide de Organismos Internacionais.. 46
6.8 Emprego em apoio à Política Externa em Tempo de Paz ou Crise............................... 47
6.9 Outros Empregos de Não-Guerra.. 47

LISTA DE DISTRIBUIÇÃO

INTERNA	
ORGÃOS	EXEMPLARES
Gabinete do Ministro de Estado da Defesa	01
Chefia do Estado-Maior de Defesa	01
Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais	01
Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia	01
Secretaria de Organização Institucional	01
Secretaria de Estudos e de Cooperação	01
SUBTOTAL	**06**

EXTERNA	
ÓRGÃOS	EXEMPLARES
Comando da Marinha	01
Comando do Exército	01
Comando da Aeronáutica	01
Estado-Maior da Armada	01
Estado-Maior do Exército	01
Estado-Maior da Aeronáutica	01
Escola Superior de Guerra	01
SUBTOTAL	**07**
TOTAL	**13**

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

1.1 Finalidade

Estabelecer os fundamentos doutrinários para o emprego das Forças Armadas (FA) em atendimento às demandas da Defesa Nacional.

1.2 Descrição

A Doutrina Militar de Defesa (DMD) é dividida em seis capítulos. Os três primeiros apresentam conceitos e considerações sobre Poder Nacional, segurança e defesa e conflitos. Os dois capítulos seguintes discorrem, sucessivamente, sobre crises internacionais político-estratégicas, com foco na manobra de crise, e sobre fundamentos do emprego do Poder Militar. Por fim, o último capítulo descreve o emprego das FA.

1.3 Histórico da Doutrina Militar de Defesa Brasileira

1.3.1 O Estado-Maior Geral, estabelecido em 1946, foi a primeira organização militar criada com a atribuição, entre outras, de desenvolver a unidade doutrinária das FA. Três anos após sua criação, o Estado-Maior Geral foi substituído pelo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), que recebeu atribuições mais abrangentes, mantendo-se, no entanto, o compromisso com a integração das FA. A criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, com a conseqüente extinção do EMFA, consolidou definitivamente as condições estruturais para o aprimoramento do processo de integração.

1.3.2 Os esforços iniciados em 1946 para formular um documento doutrinário básico comum às FA enfrentaram uma extraordinária dificuldade para convergir as percepções políticas e estratégicas das FA nos campos da segurança e da defesa.

1.3.3 Paralelamente aos trabalhos do EMFA, a Escola Superior de Guerra (ESG), criada em 1949, formulou uma doutrina com foco no Poder Nacional e em suas expressões, o que muito contribuiu para o entendimento acadêmico dos assuntos relacionados com a segurança e o desenvolvimento nacionais.

1.3.4 Em 2001, dois anos após a criação do MD, surgiu a primeira DMD brasileira.

1.4 Doutrinas Militares

1.4.1 As **doutrinas** representam uma exposição integrada e harmônica de idéias e entendimentos sobre determinado assunto, com a finalidade de ordenar linhas de pensamentos e orientar ações. Podem ser explícitas ou implícitas. Explícitas, quando formalizadas em documentos, e implícitas, quando praticadas de acordo com costumes e tradições.

1.4.2 As formulações doutrinárias compõem-se de diversos níveis, constituídos por princípios, conceitos, normas e procedimentos. Os princípios são os níveis mais elevados e decorrem de intuições, idealizações ou percepções influenciadas por valores e visões

próprias do mundo. Os conceitos buscam, por meio de fundamentação racional, prover um sentido lógico à formulação doutrinária. As normas consubstanciam os aspectos práticos da doutrina e valem-se de tecnologia e técnicas. Os procedimentos e as diversas práticas doutrinárias decorrem das normas.

1.4.3 As **doutrinas militares** compreendem o conjunto harmônico de idéias e de entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de organização, preparo e emprego das FA. Dentro dessa visão, as doutrinas militares englobam a administração, a organização e o funcionamento das instituições militares.

1.4.4 As **doutrinas militares de defesa**, formuladas nos níveis político e estratégico, condicionam-se às particularidades de cada Estado e devem ser idealizadas, elaboradas e desenvolvidas de forma autóctone. Quando abordam aspectos de natureza administrativa, logística e operacional valem-se da ciência e da técnica. Nesse particular, doutrinas de diferentes países podem ser intercambiáveis, sem prejuízo de sua eficácia.

1.4.4.1 Essas doutrinas abrangem os fundamentos e as normas gerais da organização, do preparo e do emprego das FA, quando empenhadas em atividades relacionadas com a defesa do país. Os assuntos das doutrinas militares de defesa relacionam-se diretamente com a garantia da soberania e da integridade territorial e patrimonial do país, além da consecução dos interesses nacionais.

1.4.5 A **Doutrina Militar de Defesa** brasileira aborda os fundamentos doutrinários, que visam ao emprego de forças militares na defesa da Pátria e em outras missões previstas na Constituição Federal, nas leis complementares e em outros diplomas legais. As concepções para a organização e o preparo das FA não constituem objeto desta publicação, tendo em vista que esses fundamentos são estabelecidos pelos respectivos Comandos de Força. Dessa forma, esta publicação deve ser complementada por documentos operacionais que contenham conceitos, normas e procedimentos.

1.4.5.1 A DMD tem o propósito adicional de prover entendimentos comuns às FA, propiciando condições para um eficaz emprego combinado.

1.5 Referências Legais

Os documentos referenciados para a elaboração desta publicação foram:

a) Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988;
b) Lei nº 2.953, de 17 de novembro de 1956 (fixa normas para a remessa de tropas brasileiras para o exterior);
c) Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991 (dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional);
d) Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios);
e) Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das FA), alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004;
f) Decreto nº 8, de 1980 (Diretriz para o Estabelecimento da Estrutura Militar de Guerra), e alterações da Portaria nº 005/VICEMFA, de 16 de janeiro de 1996;
g) Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001 (fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem);
h) Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005 (aprova a Política de Defesa Nacional);
i) Portaria nº 0234/FA-11, de 28 de abril de 1995 (aprova e manda pôr em execução

o Glossário das Forças Armadas – FA-E-01/95);

j) Portaria Normativa nº 215/MD, de 27 de março de 2001 (dispõe sobre a Política para o Sistema Militar de Comando e Controle – MD31-P-01);

k) Portaria nº 998/SPEAI/MD, de 24 de agosto de 2005 (aprova e manda pôr em execução a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar – MD51-M-01);

l) Portaria nº 400/SPEAI/MD, de 21 de setembro de 2005 (aprova e manda pôr em execução a Política Militar de Defesa – MD51-P-02);

m) Portaria Normativa nº 452/EMD/MD, de 27 de outubro de 2005 (aprova e manda pôr em execução, em caráter experimental, a Estrutura Militar de Defesa – MD35-D-01);

n) Portaria nº 578/Gabinete/MD, de 27 de dezembro de 2006 (aprova e manda pôr em execução a Estratégia Militar de Defesa – MD51-M-03); e

o) Carta das Nações Unidas, de 26 de junho de 1945.

CAPÍTULO II

PODER NACIONAL, SEGURANÇA E DEFESA

2.1 Generalidades

2.1.1 Os conceitos de segurança e de defesa evoluíram ao longo dos tempos. Nos primórdios, as antigas muralhas representavam o entendimento de segurança, bem diferente dos modernos arranjos adotados pelas nações nos tempos atuais. Com respeito à defesa, os primeiros conceitos fundamentavam-se no guarnecimento de posições fortificadas. A iniciativa dos combates pertencia às forças atacantes, normalmente de maior poder militar. Atualmente, as percepções estratégicas de defesa são diversificadas e complexas e em nada lembram as primeiras manifestações do passado.

2.1.2 Os assuntos relacionados com segurança e defesa adquiriram relevância ainda durante a formação dos Estados modernos, nos séculos XV e XVI. Na medida em que as ameaças militares tornaram-se mais evidentes, passaram a exigir maiores cuidados com os mecanismos de segurança e com o conseqüente desenvolvimento de aparatos mais consistentes de defesa. Atualmente, no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU), considerado como o mais importante fórum de deliberações do mundo sobre o assunto, os representantes dos Estados Nacionais decidem questões relativas à segurança e extensivamente à defesa.

2.2 Poder Nacional

2.2.1 Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, de alcançar e manter os objetivos nacionais. Alguns desses objetivos estão expressos na Constituição Federal, no Artigo 3º do Título I, como objetivos fundamentais.

2.2.2 O Poder Nacional manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica.

2.2.3 Os Poderes Marítimo, Terrestre e Aeroespacial constituem projeções do Poder Nacional.

2.2.3.1 Poder Marítimo resulta da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e a manter os objetivos nacionais.

2.2.3.2 Poder Terrestre resulta da integração dos recursos predominantemente terrestres de que dispõe a Nação, no território nacional, quer como instrumento de defesa, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e a manter os objetivos nacionais.

2.2.3.3 Poder Aeroespacial resulta da integração dos recursos que a Nação dispõe para a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior, quer como instrumento de ação política

e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e a manter os objetivos nacionais.

2.3 Expressão Militar do Poder Nacional

2.3.1 Expressão Militar do Poder Nacional é a manifestação, de natureza preponderantemente militar, do conjunto dos homens e dos meios de que a Nação dispõe que, atuando em conformidade com a vontade nacional e sob a direção do Estado, contribui para alcançar e manter os objetivos nacionais.

2.3.2 Os componentes da Expressão Militar do Poder Nacional são o Poder Naval, o Poder Militar Terrestre e o Poder Militar Aeroespacial.

2.3.3 Poder Naval

2.3.3.1 É a parte integrante do Poder Marítimo capacitada a atuar militarmente no mar, em águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente.

2.3.3.2 Compreende as Forças Navais, incluídos os meios navais, aeronavais próprios e de fuzileiros navais, suas bases e posições de apoio e suas estruturas de comando e controle (C^2), logísticas e administrativas, bem como os meios adjudicados pelos poderes militares terrestre e aeroespacial, e outros meios, quando vinculados ao cumprimento da missão da Marinha e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade naval.

2.3.3.3 O Poder Naval deve dispor de capacidade para cumprir as seguintes tarefas básicas:

a) controlar áreas marítimas;
b) negar o uso do mar ao inimigo;
c) projetar poder sobre terra; e
d) contribuir para a dissuasão.

2.3.3.4 Tem como principais características a mobilidade, a permanência, a flexibilidade e a versatilidade.

2.3.4 Poder Militar Terrestre

2.3.4.1 É a parte integrante do Poder Terrestre capacitada a atuar militarmente em terra e em certas áreas limitadas de águas interiores, as quais sejam de interesse para as operações terrestres, bem como, em caráter limitado, no espaço aéreo sobrejacente.

2.3.4.2 Compreende a Força Terrestre, incluídos os meios aéreos e fluviais próprios, suas estruturas de C^2, logísticas e administrativas, bem como as forças adjudicadas pelos poderes naval e militar aeroespacial, e outros meios, quando vinculados ao cumprimento da missão do Exército e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade terrestre.

2.3.4.3 O Poder Militar Terrestre deve dispor de capacidade para cumprir, em qualquer ambiente operacional terrestre:

a) operações básicas ofensivas e defensivas;
b) operações complementares; e
c) operações com características especiais.

2.3.4.4 Tem como principais características:

a) a capacidade de conquistar, manter e controlar áreas terrestres e, em caráter limitado, ribeirinhas;
b) a capacidade de durar na ação;
c) baixa suscetibilidade às condições climáticas e meteorológicas; e
d) ações condicionadas pela fisiografia do terreno.

2.3.4.5 Contribui para a dissuasão estratégica pela articulação em todo o território nacional e pela disponibilidade de forças de pronto emprego.

2.3.5 Poder Militar Aeroespacial

2.3.5.1 É a parte integrante do Poder Aeroespacial que compreende a Força Aérea, suas bases e suas estruturas de C^2, logísticas e administrativas, bem como os meios adjudicados pelos poderes naval e militar terrestre e outros meios, quando vinculados ao cumprimento da missão do Poder Militar Aeroespacial e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade militar aeroespacial.

2.3.5.2 O Poder Militar Aeroespacial deve dispor de capacidade para cumprir as seguintes operações:

a) aeroestratégicas;
b) de defesa aeroespacial;
c) aerotáticas; e
d) especiais.

2.3.5.3 Contribui para a dissuasão estratégica, por meio das suas capacidades de pronta-defesa e de projetar poder, com velocidade, a longas distâncias.

2.4 Segurança

2.4.1 A Política de Defesa Nacional (PDN) define segurança como a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.

2.4.2 Segurança está relacionada à percepção da existência de ameaças que, eventualmente, podem se transformar em agressões. Tais ameaças podem ter origem e implicações no âmbito externo ou interno de um Estado-Nação e manifestarem-se como agressões ao Poder Nacional em todos ou parte dos seus campos.

2.4.3 Os objetos da segurança são os valores e os bens da nação. Entre os valores destacam-se a soberania, a independência, a liberdade e a integridade territorial, e, entre os bens, o povo e as infra-estruturas dos sistemas públicos e privados responsáveis pela promoção do bem comum, do desenvolvimento e do progresso do país.

2.4.4 As ameaças não surgem espontaneamente. Suas gênese e evolução decorrem de condições e de motivações diversas, sustentadas em interesses estratégicos. A identificação das ameaças que podem afetar o país constitui-se em uma atividade permanente, que resulta em elaborados planejamentos de segurança. As análises do cenário internacional, centradas nas tensões e instabilidades de natureza político-estratégicas, consubstanciam, na prática, o ponto de partida desse planejamento.

2.4.5 O processo de formulação de políticas e estratégias de segurança fundamenta-se, numa primeira etapa, no conhecimento das causas, das condições, das motivações estratégicas e dos objetos das ameaças. Com base nos conhecimentos adquiridos nessa primeira etapa iniciam-se os estudos políticos e estratégicos para a construção da segurança requerida pelo país.

2.4.6 Prover segurança implica, pois, proporcionar as condições que neutralizem os efeitos dessas ameaças, para garantir o progresso e o desenvolvimento das nações.

2.4.7 Em termos de abrangência, o conceito de segurança desdobra-se nos níveis individual, comunitário, nacional e coletivo. Tais níveis refletem a complexidade e o vulto das responsabilidades em relação à segurança. O Estado, como depositário da maior parcela do Poder Nacional, detém, nos diversos escalões de governo, os maiores encargos de segurança.

2.4.8 Os níveis individual e comunitário encontram-se no âmbito da segurança pública. Quanto à segurança individual, o ser humano deve ter garantidos os direitos de liberdade, propriedade, locomoção, proteção contra o crime, além do encaminhamento de seus problemas básicos de saúde, educação, justiça, alimentação, entre outros. A segurança comunitária traduz uma extensão da individual, tratando da garantia dos elementos que assegurem estabilidade às relações políticas, econômicas e sociais, preservando propriedade, capital e trabalho, para sua plena utilização em prol do interesse social.

2.4.9 A percepção da existência de ameaças ao atendimento dos interesses nacionais vitais pertence ao domínio da segurança nacional. Ameaças à segurança individual ou comunitária, quando generalizadas e graves, podem pôr em risco a própria segurança nacional, na medida em que se contraponham aos interesses vitais do país.

2.4.10 As medidas e os arranjos de segurança observados ao longo da História são condicionados pelas circunstâncias de cada época. Uma nação pode ser fortalecida em conseqüência da associação com outros centros de poder, a partir da convergência de interesses comuns, daí decorrendo o conceito de segurança coletiva. As alianças, os tratados e a adesão a organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), são procedimentos alinhados nesta conceituação. A segurança coletiva deve atender aos interesses nacionais.

2.5 Defesa

2.5.1 Defesa é o ato ou o conjunto de atos realizados para obter, resguardar ou recompor a condição reconhecida como de segurança.

2.5.2 O Estado, em seus diversos escalões de governo, detém os maiores encargos de defesa. A magnitude e a natureza das ameaças balizarão as ações de defesa, podendo envolver parte ou todos os campos do Poder Nacional.

2.5.3 A PDN define Defesa Nacional como o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

2.5.4 Embora as Forças Armadas sejam vocacionadas prioritariamente para a defesa externa, algumas ameaças de origem interna devem constituir-se em objetos de estudo.

2.6 Correlação entre Segurança e Defesa

2.6.1 A Defesa guarda correspondência com os níveis de segurança explicitados no subitem 2.4.7. Dependendo da ameaça, instrumentos adequados são empregados, isoladamente ou em conjunto, para obter, resguardar ou recompor a situação de segurança.

2.6.2 Conforme se verifica no quadro a seguir, as Forças Armadas poderão ser empregadas em proveito de uma variada gama de atividades de defesa. Os capítulos subseqüentes abordarão o emprego das FA contra ameaças externas ou forças de natureza militar, situação de maior complexidade para a manifestação da expressão militar do Poder Nacional. As demais situações de emprego serão apenas conceituadas.

<table>
<tr><th rowspan="2">ÂMBITO</th><th colspan="3">SEGURANÇA</th><th colspan="3">INSTRUMENTOS ESTATAIS DE DEFESA</th></tr>
<tr><th>NÍVEL</th><th>DIMENSÃO</th><th>INTERESSES</th><th>COERCITIVOS</th><th colspan="2">NÃO COERCITIVOS</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Interno</td><td>Individual</td><td rowspan="2">Pública</td><td>Direitos e Garantias Individuais</td><td rowspan="2">Órgãos de Segurança Pública (Poder de Polícia) e
FA (casos previstos em lei)</td><td rowspan="3">FA (atribuições subsidiárias)</td><td rowspan="5">Outros organismos e instituições do Estado</td></tr>
<tr><td>Comunitário</td><td>Grupais setoriais</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Nacional</td><td rowspan="2">Nacional</td><td rowspan="2">Objetivos Nacionais</td><td rowspan="2">FA</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Externo</td><td rowspan="2">FA (ajuda humanitária)</td></tr>
<tr><td>Coletivo</td><td>Internacional</td><td>Objetivos vitais do conjunto de nações (coincidentes com o interesse nacional)</td><td>FA coligadas sob a égide de um Órgão de Segurança Coletiva</td></tr>
</table>

Quadro 1 – Níveis de Segurança e Instrumentos Estatais de Defesa

2.6.3 A capacidade militar é a essência da Defesa Nacional, devido ao seu poder de coação e efeito dissuasório.

CAPÍTULO III

CONFLITOS

3.1 Generalidades

3.1.1 As relações interpessoais, intergrupais e internacionais são orientadas para a satisfação de necessidades e para a conquista de objetivos, os quais sintetizam os interesses de cada ator. Os mecanismos de interação variam no tempo e no espaço, segundo a convergência ou a divergência de tais interesses. Quando prepondera a convergência, a cooperação entre os atores se faz naturalmente, ao passo que, em caso de divergência, instala-se o conflito.

3.1.2 Conflito é um fenômeno social caracterizado pelo choque de vontades decorrente do confronto de interesses, constituindo uma forma de buscar-se uma solução ou compromisso. Os meios a empregar e as ações a desenvolver dependem do poder relativo dos oponentes, da liberdade de ação concedida por outros atores e pela importância atribuída ao objetivo a conquistar ou manter.

3.2 Espectro dos Conflitos

3.2.1 A ocorrência de conflitos, sua natureza e magnitude no ambiente externo ou interno de uma nação caracterizam os estados de paz, de crise, de guerra ou de conflito armado, consolidado na figura a seguir:

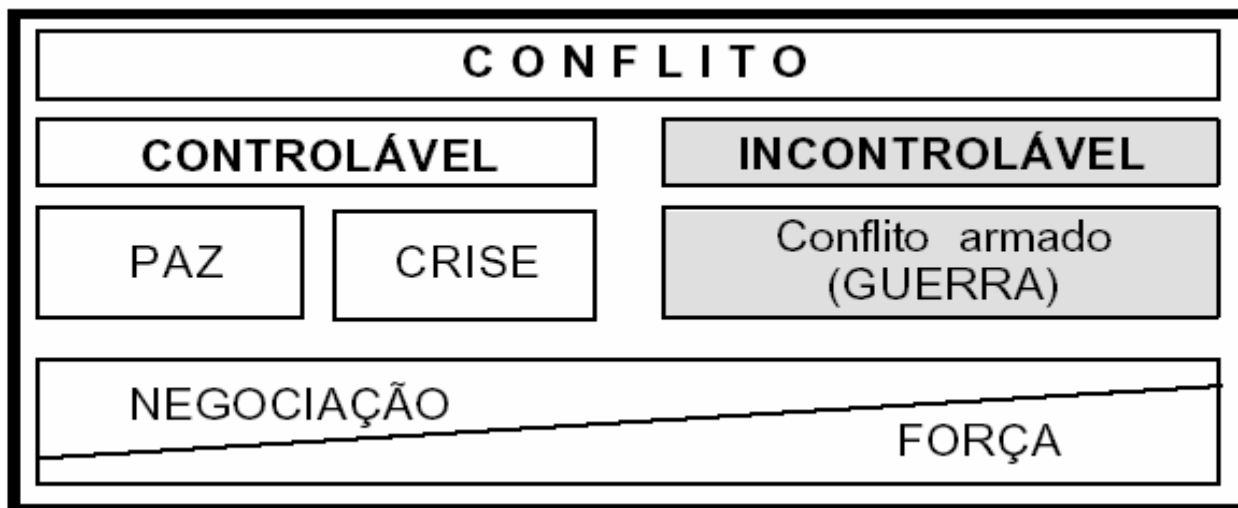



Figura 1 – Espectro dos Conflitos

3.2.2 Estado de Paz

3.2.2.1 A situação de paz, sob essa ótica, implica ausência de lutas, violências ou graves perturbações, no âmbito de um Estado ou no âmbito de suas relações internacionais. Os conflitos existentes não comprometem os interesses da nação.

3.2.3 Estado de Crise

3.2.3.1 A palavra crise, para os propósitos deste manual, traduz um conflito desencadeado ou agravado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes envolvidas em um contencioso. Caracteriza-se por um estado de grandes tensões, com elevada probabilidade de agravamento (escalada) e risco de guerra, não permitindo que se anteveja com clareza o curso de sua evolução.

3.2.3.2 A crise é um conflito posicionado entre a paz e a guerra. Exige uma administração (manobra ou gerenciamento) que permita uma evolução favorável aos interesses nacionais em jogo.

3.2.3.3 A responsabilidade pelo gerenciamento de crises no âmbito do Estado cabe à expressão política do Poder Nacional, coordenada pelo Presidente da República, considerando a consultoria do Conselho de Defesa Nacional (CDN) e de outros órgãos.

3.2.3.4 Quanto à sua tipologia, a crise pode ser classificada como interna ou externa. Uma crise interna pode assumir um caráter político, econômico, social, militar, científico - tecnológico ou múltiplo. Uma crise externa é uma crise internacional, podendo ter ou não cunho político-estratégico.

3.2.3.5 A participação das FA se dá sempre como respaldo à ação política (interna ou externa) do governo. Visando ao controle das ações, são estabelecidas regras de comportamento e de engajamento das forças envolvidas, em consonância com a condução política da situação.

3.2.3.6 À medida que o desenvolvimento e o progresso dos países passam a depender da qualidade de sua inserção internacional, especialmente nos campos político e econômico, a exposição internacional aumenta e, com ela, elevam-se os riscos para o surgimento de crises.

3.2.3.7 O capitulo IV deste manual aprofunda o estudo das crises internacionais político-estratégicas.

3.2.4 Estado de Guerra ou de Conflito Armado

3.2.4.1 A guerra é o conflito no seu grau máximo de violência. Em função da magnitude do conflito, pode implicar a mobilização de todo o Poder Nacional, com predominância da expressão militar, para impor a vontade de um ator ao outro.

3.2.4.2 O conflito armado é amplamente entendido como um recurso utilizado por grupos politicamente organizados que empregam a violência armada para solucionar controvérsias ou impor sua vontade a outrem.

3.2.4.3 As expressões guerra e conflito armado diferenciam-se apenas na perspectiva jurídica, segundo a qual a guerra entre Estados, de acordo com leis internacionais, condiciona-se a certos requisitos. Entre eles figuram o estabelecimento da neutralidade de países e a necessidade de declaração formal de guerra. Uma vez que as guerras atuais têm ocorrido sem atender a esses requisitos, a expressão guerra vê-se limitada em seu emprego.

3.2.4.4 A crescente dificuldade de aceitação internacional da guerra como recurso lícito do Estado e seu indevido entendimento, pelo público em geral, como crime contra a humanidade, são outras razões que explicam a tendência da limitação do emprego do termo guerra.

3.2.4.5 No entanto, a bibliografia especializada e os recentes compêndios de História continuam a utilizar sistematicamente a expressão guerra, exceto quando esse fenômeno social é tratado no campo jurídico.

3.2.4.6 Por outro lado, o termo "conflito armado" pode traduzir uma idéia de limitação de engajamento do Poder Nacional e de objetivos em jogo. Escaramuças armadas na faixa de fronteira de uma área de litígio, convulsões sociais em um Estado que superem a capacidade de controle dos órgãos policiais, exemplificam a assertiva.

3.2.4.7 Este manual empregará, por questões práticas, os dois termos, indistintamente.

3.3 Formas de Solução de Conflitos

3.3.1 A solução de conflitos pode ser alcançada mediante a utilização isolada ou simultânea de distintas formas de atuação, por meio de parte ou de todas as expressões do Poder Nacional. As formas interativas para a solução dos conflitos internacionais são a negociação, a compulsão e a violência declarada.

3.3.2 Negociação

Forma não-violenta de solução, em que as partes litigantes procuram solucionar o conflito pela busca de rumos convergentes para convivência futura, fundamentada em bases de racionalidade, que emprega processos e técnicas inerentes aos meios diplomáticos, jurídicos e políticos.

3.3.2.1 Um dos instrumentos de negociação mais empregado atualmente é a arbitragem, em que as partes litigantes aceitam a figura de um árbitro, com poderes para estabelecer as bases para o novo status após o conflito, comprometendo-se a aceitá-las, sejam quais forem essas bases.

3.3.2.2 A negociação pode ser direta ou por intermediação de terceiros. Em ambos os casos, as partes podem aceitar dialogar, não somente sobre o fim do conflito, como também sobre o novo status pós-conflito.

3.3.3 Compulsão

Forma de solução de conflito em que uma das partes litigantes é compelida, por intimidação ou atrição, a aceitar a decisão tomada pela outra parte, a quem a primeira deve se submeter. Poderá, também, ser utilizada por terceiros para, solucionando o conflito, imporem condições a uma ou a ambas as partes litigantes.

3.3.4 Violência declarada

Forma de solução do conflito em que uma das partes litigantes é submetida pela outra, por sujeição ou destruição, mediante o emprego violento de meios de toda ordem.

3.4 Guerra ou Conflito Armado

3.4.1 O preparo do país para a guerra exige transformações estruturais e envolve todos os setores da nação. O planejamento para atender a essa situação deve ser previamente elaborado, a fim de que a passagem da situação de paz para a situação de guerra transcorra da forma mais rápida e harmônica possível.

3.4.2 A condução da guerra requer também a participação plena de todos os setores da nação num esforço sinérgico contra o poder inimigo em todas as suas expressões, em função dos riscos envolvidos – perda de soberania, comprometimento da integridade territorial e patrimonial.

3.4.3 Formas de Guerra

3.4.3.1 Não há unanimidade no tocante à classificação das guerras. De um modo geral, ela obedece a diferentes enfoques e propósitos. Dependendo do prisma sob o qual se observe, o fenômeno da guerra pode ser classificado de diversas maneiras. Normalmente, a realidade dos conflitos armados exige flexibilidade na combinação dos conceitos a seguir classificados.

3.4.3.2 Quanto ao tipo de forças empregadas

3.4.3.2.1 Guerra Regular

Conflito armado entre Estados ou coligação de Estados no qual as operações militares são executadas, predominantemente, por forças regulares, podendo ser:

a) Guerra Convencional

Conflito armado realizado dentro dos padrões clássicos e com o emprego de armas convencionais, podendo ser total ou limitada, quer pela extensão da área conflagrada, quer pela amplitude dos efeitos a obter. É o principal propósito da preparação e do adestramento das FA da maioria dos países; e

a) Guerra Nuclear

Conflito armado caracterizado pelo emprego de armas nucleares. Pode ser total ou limitada, tanto pela extensão da área conflagrada, quanto pelos efeitos desejados.

3.4.3.2.2 Guerra Irregular

Conflito armado executado por forças não-regulares ou por forças regulares empregadas fora dos padrões normais da guerra regular, contra um governo estabelecido ou um poder de ocupação, com o emprego de ações típicas da guerra de guerrilhas. Divide-se em:

a) Guerra Insurrecional

Conflito armado interno, sem apoio de uma ideologia, auxiliado ou não do exterior, em que parte da população empenha-se contra o governo para depô-lo ou obrigá-lo a aceitar as condições que lhe forem impostas;

b) Guerra Revolucionária

Conflito armado interno, geralmente inspirado em uma ideologia e auxiliado ou não do exterior, que visa à conquista do poder pelo controle progressivo da nação; e

c) Guerra de Resistência

Conflito armado em que nacionais de um país ocupado por outro país ou coligação de países, total ou parcialmente, lutam contra o poder de ocupação para restabelecer a soberania e a independência preexistentes.

3.4.3.3 Quanto à amplitude geográfica

3.4.3.3.1 Guerra Mundial

Conflito armado que envolve a totalidade dos países cujo Poder Nacional seja significativo em escala internacional.

3.4.3.3.2 Guerra Regional

Conflito armado que envolve um conjunto de nações geopoliticamente agrupadas, sem generalizar-se por outras áreas.

3.4.3.4 Quanto ao grau de engajamento do poder nacional

3.4.3.4.1 Guerra Total

Conflito armado no qual os beligerantes empregam todo o seu poder nacional, sem restrições quanto aos métodos e engenhos e mesmo quanto às leis convencionais de guerra.

3.4.3.4.2 Guerra Limitada

Conflito armado entre Estados ou coligação de Estados, sem a amplitude da guerra total, caracterizado pela restrição implícita ou consentida dos beligerantes, tais como espaço geográfico restrito ou limitação do poder nacional empregado, pelo menos por um dos beligerantes.

3.4.3.5 Quanto ao poder relativo dos contendores

3.4.3.5.1 Guerra Simétrica

Conflito armado que contrapõe dois poderes militares que guardam entre si semelhanças de capacidades e possibilidades. Normalmente, os contendores adotam majoritariamente técnicas, táticas e procedimentos típicos da guerra regular.

3.4.3.5.2 Guerra Assimétrica

Conflito armado que contrapõe dois poderes militares que guardam entre si marcantes diferenças de capacidades e possibilidades. Trata-se de enfrentamento entre um determinado partido e outro com esmagadora superioridade de poder militar sobre o primeiro. Neste caso, normalmente o partido mais fraco adota majoritariamente técnicas, táticas e procedimentos típicos da guerra irregular.

3.4.3.6 Quanto à nacionalidade dos contendores

3.4.3.6.1 Guerra Externa

Conflito armado, total ou limitado, entre Estados ou coligações de Estados.

3.4.3.6.2 Guerra Interna

Conflito armado no interior de um país, regular ou não, visando atender tanto a interesses de um grupo ou do povo quanto a objetivos políticos de um Estado ou coligação de Estados. A Guerra Civil exemplifica esse conceito.

3.4.4 Níveis de condução da guerra

3.4.4.1 Em termos de organização, preparação e condução da guerra, as responsabilidades são escalonadas nos níveis de decisão político, estratégico, operacional e tático.

3.4.4.1.1 No Brasil, o nível político é representado pelo Presidente da República (Comandante Supremo das FA), que tem como órgão consultivo o CDN. A ele cabe, dentre outras atribuições, o estabelecimento dos objetivos políticos de guerra, a celebração de alianças, a formulação de diretrizes para as ações estratégicas de cada campo do Poder Nacional, a definição das limitações ao emprego dos meios militares, ao uso do espaço geográfico, ao direito internacional e aos acordos a serem respeitados.

3.4.4.1.2 O nível estratégico transforma os condicionamentos e as diretrizes políticas em ações estratégicas, voltadas para os ambientes externo e interno, a serem desenvolvidas setorialmente pelos diversos ministérios, de maneira coordenada com as ações da expressão militar (expressão prevalecente). Este nível se desdobra em todos os setores da vida nacional.

3.4.4.1.2.1 Eventualmente neste nível, as diretrizes políticas e os recursos setoriais de toda ordem podem ser reavaliados e ajustados, mediante a adequação, a flexibilização ou o cancelamento dos objetivos anteriormente fixados, acordados com o nível político.

3.4.4.1.2.2 O nível estratégico, no Brasil, é composto pelo MD, Conselho Militar de Defesa (CMiD) e pelos Comandos das Forças Armadas.

3.4.4.1.3 No nível operacional, é elaborado o planejamento militar das campanhas e realizada a condução das operações requeridas pela guerra, em conformidade com a estratégia estabelecida. Os comandos operacionais compõem esse nível de condução da guerra.

3.4.4.1.4 No nível tático, empregam-se frações de forças militares, organizadas segundo características e capacidades próprias, para conquistar objetivos operacionais ou para cumprir missões. Nesse nível, ocorrem enfrentamentos entre forças oponentes e são utilizados procedimentos padronizados e técnicas associadas ao adestramento e à liderança dos chefes militares.

3.4.4.2 A estruturação dos níveis acima referidos também se apresenta, guardadas as devidas proporções, em caso de outros empregos do Poder Nacional e das FA que não a guerra.

3.4.5 Solução da Guerra

3.4.5.1 Seja qual for a sua causa, a solução da guerra será conseguida quando tiver sido alcançada uma ou mais das seguintes condições:

a) a estrutura de apoio ao esforço de guerra do inimigo tiver sido afetada a tal ponto que ele não consiga mais manter poder militar suficiente para o prosseguimento das operações;
b) quebra da vontade de lutar do inimigo;
c) perda de condições do governo inimigo em congregar o povo para o esforço de guerra; e

d) redução da capacidade das FA inimigas a um ponto tal que impeça uma oposição efetiva.

3.4.5.2 A situação pós-conflito deve merecer especial atenção dos responsáveis pela guerra, a fim de que sejam propiciadas ao vencido condições para a sua recuperação, fator essencial para o restabelecimento da paz.

CAPÍTULO IV

CRISES INTERNACIONAIS POLÍTICO-ESTRATÉGICAS

4.1 Conceitos

4.1.1 A crise internacional político-estratégica, nesta Doutrina, é definida como um estágio do conflito, entre dois ou mais Estados, em que o desencadeamento proposital de uma situação de tensão visa a alcançar objetivos políticos ou político-estratégicos, por meio da manipulação do risco de uma guerra, com atitudes e comportamentos que indicam ser a situação extrema compatível com razões maiores, quase sempre ocultas ou não explicitamente declaradas.

4.1.2 As características básicas das crises internacionais político-estratégicas são as seguintes:

a) existência de conflito gerado por antagonismo definido;
b) cada agente envolvido visa a alcançar objetivos políticos ou político-estratégicos e explorar a vulnerabilidade do oponente;
c) desencadeamento proposital, pelo menos por uma das partes;
d) possibilidade do uso limitado da força militar e existência do risco de escalar para conflito armado;
e) evolução por decisões tomadas sob tensão; e
f) desenvolvimento na presença e com influência das opiniões públicas nacional e internacional.

4.1.3 Os estudos das crises internacionais e dos métodos utilizados em sua condução são recentes. Somente a partir da Segunda Guerra Mundial é que as perturbações mais sérias nas conjunturas internacionais exigiram uma abordagem mais aprimorada para a sua condução. A amplitude e a repercussão mundial que as crises passaram a ter, a agilização e o alcance dos meios de comunicações, a crescente participação e a importância da opinião pública, o maior inter-relacionamento de interesses e, fundamentalmente, a possibilidade do holocausto nuclear são fatores que determinaram estudos de metodologias para lidar com esse tipo de fenômeno social.

4.1.4 A institucionalização do conceito de crise visa a permitir um maior espaço de manobra, para que a pressão e a força possam ser empregadas de forma controlada e gradativa, contribuindo para convencer o oponente a chegar a um acordo, ao invés da imposição da vontade do Estado mais forte, pela sujeição ou destruição do adversário por meio do conflito armado.

4.2 Considerações sobre Manobra de Crise

4.2.1 Manobra de crise consiste no processo de condução da crise e tem por finalidade básica conseguir uma paz vantajosa, evitando que ela evolua para o conflito armado.

4.2.2 O processo de condução da crise, refletido nas decisões políticas, deve transcorrer em conformidade com os interesses nacionais e desenvolver-se segundo uma seqüência natural de ações e reações, que pode ser dividida em desafio, desenvolvimento e resultados finais.

4.2.2.1 Desafio

Desencadeado propositadamente pelo agente que dá origem à crise, atuando sobre uma vulnerabilidade do oponente. O agente provocador, ao dar início à manobra de crise, assume a iniciativa e explora a liberdade de ação e a surpresa, visando à consecução de seus objetivos político-estratégicos.

4.2.2.2 Desenvolvimento

4.2.2.2.1 Reação

Primeira atividade do provocado que visa à anulação da ação adversária, de modo a neutralizar o desafio e obter a iniciativa das ações. Busca, inicialmente, controlar a crise e, depois, conduzi-la de forma vantajosa.

4.2.2.2.2 Confrontação

Desenvolvimento da crise composto por ações e reações, quando as partes oponentes buscam manter a iniciativa, mediante uma atuação que inflija, no máximo, dano igual ou ligeiramente superior ao causado pela ação adversária.

4.2.2.3 Resultados Finais

4.2.2.3.1 Acordo

É a parte mais importante, delicada e decisiva da manobra de crise, pois significa a solução pacífica para o conflito.

4.2.2.3.2 Conflito Armado

Resultado final indesejável, significando que a manobra de crise não obteve sucesso.

4.2.3 As opções para o comportamento político-estratégico dos oponentes são escalar, estabilizar e distender.

4.2.3.1 Escalar

Ações para testar a firmeza do oponente ou aproveitar o momento propício para exercer pressão mais decisiva em busca de um acordo. Esta opção embute riscos mais elevados.

4.2.3.1.1 Nesta etapa, aquele que conduz a manobra tem a intenção de ser mais contundente em suas ações, provocando o agravamento da crise mediante o aumento de atores envolvidos (escalada horizontal), do nível de hostilidade (escalada vertical), ou de ambos.

4.2.3.1.2 A escalada vertical pode ser realizada de maneira ofensiva ou defensiva. A ofensiva consiste na realização de ações hostis provocadoras em ordem crescente de intensidade. A defensiva constitui-se em reação ante uma provocação com intensidade superior à ação.

4.2.3.2 Estabilizar

Reações que, a cada passo da evolução, correspondam exatamente às ações do oponente, em natureza e intensidade. Visam a estabilizar a crise, mantendo o *status quo*, a fim de ganhar tempo para arregimentação de novas forças ou aguardar conjunturas mais favoráveis.

4.2.3.3 Distender

Trata-se da evolução de natureza defensiva, que busca evitar o uso da força, procurando aliviar tensões, diminuir riscos de escalada indesejável e criar condições de negociação em níveis mais baixos de hostilidades.

4.2.3.4 O planejamento das ações concorrentes caracteriza-se pela escolha da opção para o comportamento político-estratégico a adotar – escalar, estabilizar ou distender. Nesse planejamento devem ser considerados, entre outros, os seguintes aspectos:

a) manter inegociáveis os objetivos nacionais, uma vez que as crises são conflitos de interesses e não de princípios;
b) manter o autocontrole sobre o próprio comportamento e procurar exercer controle sobre o do oponente;
c) evitar o excesso deliberado de violência e prevenir o inadvertido, pelo efetivo controle político das ações de toda a natureza;
d) evitar a diversificação desnecessária dos objetivos e propósitos;
e) evitar opções irreversíveis, mantendo a liberdade de ação para escalar ou distender;
f) deixar aberturas para o entendimento e saídas honrosas para o oponente;
g) procurar o apoio da opinião pública nacional e internacional, influindo permanentemente sobre as mesmas;
h) manter abertos canais diretos de comunicação com o partido oposto;
i) refrear o curso dos acontecimentos, empregando as forças com flexibilidade e controle, para que sejam repensadas e diminuídas as tensões emocionais;
j) não atribuir importância a eventos e fatos aparentemente pequenos, que possam gerar aumento no grau de complexidade;
k) reconhecer os dilemas do oponente, que estará também em busca de um resultado final que atenda aos seus interesses;
l) servir-se de constante e íntimo relacionamento entre os domínios das considerações políticas, econômicas, psicossociais e militares;
m) controlar as informações dirigidas ao público e exercer atividades de operações psicológicas;
n) empregar as FA em ações não facilmente classificáveis como atos de guerra, mas como ameaça para dissuadir ou persuadir, ou para demonstrar a disposição de escalar, sendo a violência armada compatível com os interesses em jogo;
o) manter prontidão permanente dos segmentos do Poder Nacional que estão sendo ou poderão ser empregados no desenvolvimento do conflito;
p) exercer pressões políticas e diplomáticas;
q) explorar indiretamente personalidades, dissidentes e grupos de opinião;
r) obter e usar o apoio de aliados ou alinhados; e
s) exercer pressões econômicas.

4.2.4 Para melhor esquematizar a manobra de crise, deve-se estabelecer um modelo que, de forma genérica, procure sintetizar e reproduzir um sistema de condução composto de diferentes fases, caracterizadas por contínuas reavaliações e sem limites definidos, estabelecendo um processo cíclico e regenerativo.

4.3 Estrutura de Manobra de Crise

4.3.1 Para a aplicação da metodologia de manobra de crise, há a necessidade de existência de uma estrutura própria, adequadamente configurada. O componente principal dessa estrutura é o Gabinete de Crise. Composto por autoridades do mais alto nível do Estado, é o responsável pelas análises e decisões requeridas em função das evoluções dos quadros político e estratégico.

4.3.2 Cabe a tal estrutura o exame da situação, o planejamento e a condução necessários à manobra da crise. Para tal, deve:

a) reconhecer a existência de uma crise político-estratégica, em vista da ameaça a interesses vitais da nação;
b) identificar os atores envolvidos;
c) identificar ou inferir os objetivos político-estratégicos de cada ator;
d) traçar o plano de condução da crise; e
e) estabelecer normas de comportamento político-estratégico.

4.3.3 Devem-se observar dois importantes aspectos ao identificar-se os interesses nacionais relacionados com a crise. Primeiro, ao atuar como provocador, evitar a diversificação de objetivos que possa vir a dificultar a condução da manobra. O segundo aspecto é atentar para a possibilidade, normalmente indesejável, de envolver interesses nacionais de outros países na crise, cujas eventuais inclusões podem influir significativamente em seu desenvolvimento.

4.3.4 A fim de assessorar permanentemente as autoridades que compõem o Gabinete de Crise, deve ser estabelecido um grupo executivo, com a responsabilidade de prover os elementos necessários às análises e decisões. É importante que esse grupo faça parte da estrutura permanente do Governo e tenha a capacidade de abrigar especialistas externos, possibilitando a composição de uma equipe multidisciplinar. Deve, portanto, estar apto a garantir interlocuções com os demais setores do Governo envolvidos com a crise e com o exterior.

4.3.5 O Gabinete de Crise deve valer-se de um conselho de alto nível para legitimar as análises e decisões, considerando-se a permanente iminência do irrompimento de um conflito armado. No Brasil, o CDN atende a essa necessidade.

4.3.6 A ativação da estrutura de manobra de crise é de responsabilidade do Comandante Supremo.

4.3.7 A metodologia para a manobra de crise deve prever, além da organização funcional da estrutura apresentada, o estabelecimento de atribuições, normas e procedimentos. É de extrema importância que a passagem da situação de crise para a situação de conflito armado se processe sem a necessidade de grandes transformações.

4.3.8 O Estado-Maior de Defesa (EMD) deve guarnecer permanentemente o Centro de Comando e Controle do Comandante Supremo (CC^2CS), a fim de prover a interligação funcional com os centros de comando e controle das forças, com outros órgãos envolvidos, bem como realizar o acompanhamento da situação e da evolução da crise, de modo que a transição para uma situação de guerra aconteça sem solução de continuidade.

4.3.9 A compilação do quadro político-estratégico da situação da crise requer, em face de sua complexidade, rigoroso acompanhamento pretérito, que deve ser realizado por um grupo executivo permanente, acrescido de especialistas de áreas afins com a natureza da crise.

4.3.10 O acompanhamento das vulnerabilidades e dos fatores de força dos Estados envolvidos são medidas prudentes. Essa conduta é fundamental para que se identifique o objetivo de um possível provocador, assim como os potenciais alvos de sua reação. Isso reforça a importância das informações estratégicas e operacionais.

4.4 Aplicação do Poder Nacional

4.4.1 Estabelecida a estrutura para a manobra de crise e efetuado o seu planejamento, a condução da crise passa à execução.

4.4.2 Não há regras gerais ou mesmo recomendações que garantam a eficácia da aplicação do Poder Nacional em manobra de crise. Além de cada situação envolver um grande número de fatores e variáveis diferentes, os Estados possuem peculiaridades, fruto das características de cada povo. Assim, as soluções que são adequadas para um país podem ser inaceitáveis para outros.

4.4.3 A condução de uma crise político-estratégica é atribuição do mais alto nível do poder político do país. As ações derivadas das expressões política, econômica, científico-tecnológica, psicossocial e militar do Poder Nacional, executadas harmonicamente, por meio do emprego controlado da pressão e da força, visam a influenciar o opositor a aceitar um acordo pela via da negociação.

4.4.4 Na evolução da crise, deve existir proporcionalidade entre a causa do conflito e os meios empregados para resolvê-la. As respostas dos envolvidos devem ser adequadas aos desafios e às reações. Para estabelecer com clareza a conduta a ser adotada pelas diferentes expressões do Poder Nacional, em particular a militar, os mais altos níveis de condução da crise formalizam suas opções de comportamento por meio de Normas de Comportamento Político-Estratégico.

4.5 Aplicação do Poder Militar

4.5.1 Durante a manobra de crise, o poder militar é aplicado com o fim de pressionar o oponente e induzi-lo a alterar sua posição favoravelmente aos nossos interesses, possibilitando a consecução do objetivo político motivador da crise.

4.5.2 Esse poder busca dar continuidade às relações políticas entre Estados, agora com o emprego de meios que contribuam para o acordo desejado, por compulsão (intimidação ou atrição). Assim, o emprego do poder militar tem como propósito inicial dissuadir o oponente e indicar-lhe a firme disposição do Estado de defender seus interesses até as últimas conseqüências.

4.5.3 As limitações às ações militares estabelecidas pelo nível político decorrem, na prática, de fatores que condicionam as doutrinas do governo ao buscar seus objetivos. Tais fatores são geralmente de natureza política e jurídica. Eles devem ser corretamente

identificados no nível político e transmitidos ao nível estratégico, para que este gere as suas normas de comportamento.

4.5.3.1 Dentre os fatores de natureza política citam-se as alianças, os acordos e os interesses de países não envolvidos na crise. Há que se considerar que os fatores de natureza política internos podem condicionar as ações militares voltadas para o ambiente externo. Assim, diversas questões de política externa poderão ser tratadas por meio de comportamentos mais agressivos, com o propósito maior de amortecer os problemas internos de natureza política ou sócio-econômica.

4.5.3.2 Os fatores condicionantes de natureza jurídica são entendidos como limitações impostas pelo Direito Internacional Público (DIP).

4.5.4 A manobra de crise exige unidade de ação e responsabilidade em todos os níveis, a fim de garantir a correta atuação, não apenas da direção da política, mas também da sua execução. Para tal, impõe-se o emprego de meios que proporcionem uma fácil ligação do poder político com o poder militar. Evidencia-se, portanto, a necessidade de um eficiente sistema de C^2 que garanta respostas tempestivas e adequadas à situação.

4.5.5 Quando do emprego das forças, os comandos de nível operacional traduzem as instruções dos níveis superiores em regras de comportamento operativo, as quais orientam os comandos de nível tático sobre as diferentes ações que suas unidades devem ou ficam autorizadas a executar em resposta às ações do oponente.

4.5.6 Considerando-se esses aspectos, o poder naval, o poder militar terrestre e o poder militar aeroespacial, com suas características próprias, colocam-se como eficazes instrumentos para a implementação de ações na manobra de crise, permitindo o uso gradual e controlado da força, no momento e local que se fizer necessário, em atendimento às decisões político-estratégicas de escalar, estabilizar ou distender.

CAPÍTULO V

FUNDAMENTOS DO EMPREGO DO PODER MILITAR

5.1 Generalidades

5.1.1 Para o cumprimento da sua destinação constitucional e das atribuições subsidiárias, as FA utilizam estratégias militares e princípios de guerra como fundamentos para o seu emprego.

5.1.2 A Estratégia Militar de Defesa (EMiD), decorrente da Política Militar de Defesa, é o documento de mais alto nível que define as Hipóteses de Emprego (HE) das FA e as estratégias militares a serem empregadas em cada uma delas.

5.1.3 Estratégia Militar é a arte e a ciência de prever o emprego, preparar, orientar e aplicar o poder militar durante os conflitos, considerados os óbices existentes ou potenciais, visando à consecução ou manutenção dos objetivos fixados pelo nível político.

5.1.4 Princípios de Guerra são preceitos filosóficos decorrentes de estudos de campanhas militares ao longo da história e apresentam variações no espaço e no tempo. São pontos de referência que orientam e subsidiam os chefes militares no planejamento e na condução da guerra sem, no entanto, condicionar suas decisões.

5.1.5 O comandante, ao planejar e executar uma campanha ou operação, levará em consideração o que preconizam os princípios, interpretando-os e aplicando-os criteriosamente em face da situação, decidindo quais irá privilegiar, em detrimento de outros.

5.2 Principais Estratégias de Emprego das FA

As FA poderão empregar, de forma isolada ou associada, as estratégias da Ação Independente, Aliança, Defensiva, Dissuasão, Ofensiva, Presença, Projeção de Poder e Resistência.

5.2.1 Ação Independente

Caracteriza-se pelo emprego do Poder Nacional, com preponderância da Expressão Militar, independente, por iniciativa e decisão do governo, quando estiver ameaçada a observância dos fundamentos, objetivos e princípios estipulados na Constituição Federal, com base no princípio da legítima defesa, considerando os interesses vitais nacionais.

5.2.2 Aliança

Caracteriza-se pelo emprego do Poder Nacional, com preponderância da Expressão Militar, em conjugação com a expressão militar de um ou mais países, constituindo uma aliança ou coalizão de Estados, cujos objetivos e interesses sejam coincidentes.

5.2.3 Defensiva

Caracteriza-se por uma atitude temporária adotada deliberadamente ou imposta ante uma ameaça ou agressão, até que se possa retomar a ofensiva. Tem por finalidade:

a) garantir a ocupação de espaço geográfico de interesse;
b) economizar meios para aplicá-los em outra região;
c) diminuir as vantagens momentâneas do agressor; e
d) criar condições favoráveis ao desenvolvimento da ofensiva.

5.2.3.1 Preparar a defesa é a melhor opção quando a própria dissuasão é custosa demais ou improvável de ser atingida.

5.2.3.2 Tem caráter eventual e transitório no âmbito da manobra estratégica. Assume caráter permanente quando se torna decisiva para a manutenção do potencial nacional.

5.2.4 Dissuasão

Caracteriza-se pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar.

5.2.4.1 A capacidade da Expressão Militar do Poder Nacional e a disposição política de empregá-lo plenamente na Defesa Nacional, desde que sejam internacionalmente críveis, contribuem diretamente para esta estratégia.

5.2.4.2 O Brasil adota uma postura estratégica baseada na existência de uma estrutura militar com credibilidade, capaz de gerar efeito dissuasório. No contexto de um plano mais amplo de defesa e a fim de reprimir uma possível agressão armada, o País empregará todo o poder militar necessário e suas reservas mobilizáveis, com vistas à decisão do conflito no prazo mais curto possível e com o mínimo de danos à integridade territorial e aos interesses nacionais, buscando condições favoráveis para o restabelecimento da paz.

5.2.5 Ofensiva

Caracteriza-se pela iniciativa das operações em relação ao inimigo, quer concentrando as ações em áreas de interesse, quer desencadeando-as em território inimigo, sem qualquer propósito de anexação deste, mas obtendo vantagens políticas e militares iniciais, visando às futuras negociações de paz.

5.2.6 Presença

Caracteriza-se pela presença militar, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias.

5.2.6.1 É efetivada não só pela criteriosa articulação das organizações militares no território, como também preponderantemente pela capacidade de rápido deslocamento para qualquer região do País, quando necessário.

5.2.7 Projeção de Poder

Desenvolve-se por meio da participação militar além fronteiras, em situações que possibilitem o respeito internacional ao País, por iniciativa própria ou atendendo a solicitações provenientes de acordos externos, visando a dissuadir potenciais agressores e a apoiar os interesses nacionais relacionados com a manutenção da paz internacional.

5.2.8 Resistência

Caracteriza-se pelo desenvolvimento de ações militares em um conflito prolongado, de caráter restrito, na maioria das vezes de baixa intensidade, onde normalmente empregam-se táticas e técnicas de guerrilha.

5.2.8.1 Visa a obter a decisão pelo enfraquecimento moral, físico e material do inimigo, por sua desarticulação estratégica e tática, além da obtenção do apoio político e da solidariedade internacional.

5.2.8.2 Busca, também, desgastar o inimigo, caracterizado como possuidor de poder militar incontestavelmente superior, pelo emprego de ações não-convencionais e inovadoras.

5.3 Princípios de Guerra

5.3.1 Os princípios adotados por um país não se aplicam necessariamente a outros. Eles variam até mesmo entre FA de um mesmo país, devido às diferentes naturezas dos cenários.

5.3.2 Não é conveniente estabelecer ordem de prioridade na enumeração dos princípios, pois a importância de cada um em relação aos demais varia de acordo com a situação considerada.

5.3.3 As FA poderão empregar os Princípios de Guerra do Objetivo, da Ofensiva, da Simplicidade, da Surpresa, da Segurança, da Economia de Forças ou de Meios, da Massa, da Manobra, do Moral, da Exploração, da Prontidão e da Unidade de Comando.

5.3.3.1 Objetivo

Princípio que diz respeito ao estabelecimento de objetivos claramente definidos e atingíveis, a fim de obter-se os efeitos desejados.

5.3.3.1.1 Por essa razão, a seleção e a clara definição desses efeitos são essenciais para a condução da guerra e para a realização das operações, garantindo que todas as ações militares decorrentes concorram para um único fim, somando esforços e evitando desperdícios de forças em ações que não contribuam para o cumprimento da missão.

5.3.3.1.2 Uma vez fixado o objetivo, deve-se nele perseverar, sem permitir que as circunstâncias da guerra façam perdê-lo de vista.

5.3.3.2 Ofensiva

Princípio que se caracteriza por levar a ação bélica ao inimigo, de forma a se obter e manter a iniciativa das ações, estabelecer o ritmo das operações, determinar o curso do combate e, assim, impor sua vontade.

5.3.3.2.1 A ação ofensiva é necessária para obter-se resultados decisivos, bem como para manter a liberdade de ação. É inspirada na audácia, fortalecendo o espírito de corpo e motivando o combatente.

5.3.3.2.2 Quando obrigado a uma postura defensiva, o comandante deve procurar, por todos os meios, reverter a situação, retomando a ofensiva o mais rápido possível.

5.3.3.3 Simplicidade

Princípio que preconiza a preparação e a execução de ordens e planos com concepções claras e facilmente inteligíveis, a fim de reduzir a possibilidade eventual de equívocos na sua compreensão, sem prejuízo da precisão e da flexibilidade necessárias.

Caracteriza-se, também, pelo estabelecimento de uma relação de comando clara, direta e ininterrupta.

5.3.3.3.1 A simplicidade, em todos os níveis de planejamento, reduz a possibilidade eventual de equívocos na compreensão das ordens e dos planos, além de facilitar correções que o controle da ação planejada determinar, sem prejuízo da precisão, da flexibilidade e do integral atendimento do propósito.

5.3.3.3.2 Quando diversos planos atenderem aos demais princípios de forma equivalente, o plano mais simples deverá ser escolhido.

5.3.3.4 Surpresa

Princípio que consiste em golpear o inimigo onde, quando ou de forma tal que ele não esteja preparado. O comandante que obtém o efeito da surpresa poderá alterar a seu favor, de forma decisiva, a correlação das forças em combate.

5.3.3.4.1 Esse princípio sugere que os esforços devam ser empreendidos de forma a surpreender o inimigo e não ser surpreendido por ele. Com o emprego da surpresa, poderão ser obtidos resultados superiores ao esforço despendido, compensando fatores desfavoráveis.

5.3.3.4.2 A surpresa deverá ser buscada nos níveis estratégico, operacional e tático. Manifesta-se pela originalidade, audácia nas ações, sigilo, despistamento, inovação tecnológica e, sobretudo, pela velocidade de execução das ações e dissimulação.

5.3.3.5 Segurança

Princípio que consiste nas medidas essenciais à liberdade de ação e à preservação do poder de combate necessário ao emprego eficiente das FA, tendo por finalidades: negar ao inimigo o uso da surpresa e do monitoramento; impedir que ele interfira, de modo decisivo, em nossas operações; e restringir-lhe a liberdade de ação nos ataques a pontos sensíveis de nosso território ou de nossas forças.

5.3.3.5.1 Esse princípio realça três aspectos que devem ser considerados para sua efetiva aplicação:

a) a obtenção de informações oportunas e precisas sobre o inimigo é indispensável, não somente para o planejamento das operações como também para evitar-se a surpresa;
b) os planos e localização das forças e dos pontos sensíveis no território, assim como todas as atividades relacionadas com as ações militares, devem ser cercados do maior grau de sigilo possível, o que dificultará a intervenção inimiga nas operações e no esforço de guerra; e
c) a existência de doutrina e de mentalidade de contra-inteligência, estabelecidas desde o tempo de paz.

5.3.3.5.2 A segurança não implica atitude defensiva, evitando-se todos os riscos. Uma certa dose de audácia é essencial ao êxito das operações. Demasiado cuidado ou indevida cautela podem comprometer seriamente o uso da ofensiva ou a exploração de vantagens.

5.3.3.5.3 A aplicação desse princípio requer adequada análise das possibilidades do inimigo, visando em especial à defesa das bases, das fontes de suprimentos, das comunicações e das instalações vitais, com o propósito de reduzir vulnerabilidades e de

preservar a liberdade de ação. Esse princípio não busca a eliminação de todos os riscos, mas admite o conceito de risco calculado.

5.3.3.6 Economia de Forças ou de Meios

Princípio que se caracteriza pelo uso econômico das forças e pela distribuição e emprego judiciosos dos meios disponíveis para a obtenção do esforço máximo nos locais e ocasiões decisivos.

5.3.3.6.1 A aplicação adequada desse princípio baseia-se dentre outros, nos seguintes aspectos:

a) deslocamento do maior poder combatente disponível para pontos selecionados, dentro do esforço principal, com vistas a buscar ações decisivas;
b) apropriada economia de meios ou forças nos locais ou áreas consideradas secundárias;
c) emprego adequado de forças nas ações secundárias, liberando forças para a realização do esforço principal; e
d) dosagens adequadas dos meios, visando a obter o máximo rendimento com o mínimo de esforços.

5.3.3.7 Massa

Princípio que compreende a aplicação de forças superiores às do inimigo, em termos de quantidade, qualidade e eficiência, em um ponto decisivo, no tempo devido, com capacidade para sustentar esse esforço, enquanto necessário.

5.3.3.7.1 Os meios devem ser concentrados para que se possa obter superioridade decisiva sobre o inimigo, no momento mais favorável às ações que se tenham em vista. Essa concentração permite:

a) alcançar decisiva superioridade nos locais ou áreas onde o inimigo se apresenta fraco e sem possibilidade de ser reforçado em tempo útil; e
b) aplicar o máximo de força para a produção do efeito desejado à campanha ou à operação e para a consecução de seu propósito.

5.3.3.7.2 A aplicação desse princípio permite que forças numericamente inferiores obtenham superioridade decisiva no momento e local desejado.

5.3.3.7.3 Não implica obrigatoriamente no emprego maciço de forças, mas a aplicação de golpes decisivos, em superioridade, quando e onde forem requeridos.

5.3.3.8 Manobra

Princípio que se caracteriza pela capacidade de movimentar forças de forma eficaz e rápida de uma posição para outra, contribuindo para obter superioridade, aproveitar o êxito alcançado e preservar a liberdade de ação, bem como para reduzir as próprias vulnerabilidades.

5.3.3.8.1 A finalidade da manobra é criar, pela utilização da mobilidade de um conjunto de forças, uma situação favorável para alcançar objetivo estratégico ou tático. Dessa maneira, os meios serão dispostos de forma tal que as forças inimigas sejam colocadas em desvantagem, contribuindo para que os propósitos pretendidos sejam alcançados com menores perdas de pessoal e material.

5.3.3.8.2 O sucesso desse princípio está diretamente ligado à flexibilidade na organização de forças e no apoio logístico, ao adequado C^2, à mobilidade, ao grau de adestramento, à qualidade do planejamento, à disciplina, à iniciativa e ao aproveitamento de oportunidades no tempo e no espaço.

5.3.3.8.3 Enfatiza a exploração da aproximação indireta, não meramente em termos de mobilidade ou movimento espacial, mas também em termos de oportunidade, iniciativa, liberdade de ação e definição do ponto decisivo de aplicação da força.

5.3.3.8.4 Na guerra moderna, a manobra procura destruir a coesão inimiga, por meio de variadas ações rápidas, localizadas e inesperadas. O inimigo é submetido a uma situação de turbulência, que provoca deterioração de sua capacidade de combate.

5.3.3.9 Moral

Princípio que define o estado de ânimo ou atitude mental de um indivíduo, ou de um grupo de indivíduos, que se reflete na conduta da tropa.

5.3.3.9.1 A estabilidade e o moral individuais são fundamentados na qualidade da formação, na natureza do indivíduo e determinados por suas reações à disciplina, ao risco, ao adestramento e à liderança. Em um grupo, os estados de espírito individuais são intensificados e o moral torna-se um fator cumulativo que pode variar positiva ou negativamente. A estabilidade do grupo depende da qualidade dos indivíduos que dele participam e de suas reações à ação do comandante.

5.3.3.9.2 O contínuo aprimoramento e a manutenção de um moral elevado são essenciais ao sucesso na guerra. Nem sempre força numérica, bom armamento e adequados recursos logísticos compensam a carência de moral e a descrença nos objetivos da guerra.

5.3.3.10 Exploração

Princípio caracterizado pela intensificação das ações ofensivas para ampliar o êxito inicial, sempre que for obtido um sucesso estratégico ou tático, ou houver evolução favorável na situação.

5.3.3.10.1 A aplicação desse princípio dependerá de julgamento com base em informações confiáveis, de consistente experiência e de apreciável grau de controle sobre a situação a fim de evitar o desvio do objetivo perseguido pelo escalão mais alto.

5.3.3.10.2 A exploração permite tirar vantagem de oportunidades e, conseqüentemente, empregar as forças em toda extensão de sua capacidade, obtendo efeitos desejados que poderão facilitar a consecução do propósito final.

5.3.3.11 Prontidão

Princípio que se define como a capacidade de pronto atendimento das FA para fazer face às situações que podem ocorrer em ambiente de combate.

5.3.3.11.1 A prontidão fundamenta-se na organização, no adestramento, na doutrina, nos meios e no profissionalismo das forças, consubstanciando-se nas seguintes funções militares: comando, inteligência, planejamento, operações, logística e mobilização.

5.3.3.11.2 A prontidão do comando está diretamente ligada à adequada estruturação do processo decisório, à eficaz organização do sistema de C^2 e ao alto grau de moral,

disciplina, instrução, adestramento e do conhecimento doutrinário de assessores e de chefes militares.

5.3.3.11.3 A prontidão de inteligência refere-se à existência de um órgão de inteligência, já em funcionamento antes do surgimento das hostilidades, capaz de produzir os conhecimentos necessários em todos os níveis de comando.

5.3.3.11.4 A prontidão de planejamento diz respeito à disponibilidade de planos antecipados e atualizados e da aptidão para se produzirem planos complementares em consonância com as alterações da situação.

5.3.3.11.5 A prontidão de operações envolve a realização de programas de adestramento que possibilitem a disponibilidade de forças combatentes, caracterizadas por sua resistência física e moral, disciplina, rusticidade e competência profissional, bem como pela existência de reservas devidamente adestradas e equipadas, em condições de emprego operacional.

5.3.3.11.6 A prontidão logística caracteriza-se pela plena capacidade de transportar, instalar, manter, equipar e abastecer, apropriadamente e com oportunidade, as FA.

5.3.3.11.7 A prontidão de mobilização caracteriza-se pela permanente capacidade de utilizar ou beneficiar-se dos recursos humanos e materiais disponibilizados pela nação. Refere-se à existência, desde o tempo de paz, de um sistema de normas jurídicas, levantamento de dados, procedimentos e adestramento que permitam uma melhor utilização do potencial nacional.

5.3.3.11.8 Com a prontidão, subentende-se que as forças estão providas dos meios essenciais e organizadas para operações de combate. Isso envolve o preparo antes das hostilidades e, continuamente, no decorrer da guerra.

5.3.3.12 Unidade de Comando

Princípio que é caracterizado pela atribuição da autoridade a uma só pessoa, ou seja, à pessoa do comandante.

5.3.3.12.1 A guerra contemporânea não admite o emprego de FA em campanhas isoladas. Assim sendo, a combinação dos meios e a convergência de esforços tornam-se indispensáveis para que seja obtido o máximo rendimento das forças disponíveis.

5.3.3.12.2 Atuando em íntima cooperação, o que somente se consegue com planejamento integrado e emprego coordenado, os esforços serão maximizados para a obtenção das metas comuns. Isso só é possível quando há unidade de comando no mais alto escalão e mentalidade militar unificada em todos os níveis.

5.3.3.12.3 O princípio compreende as seguintes idéias básicas:

a) cadeia de comando bem definida, com precisa e nítida divisão de responsabilidades;
b) delegação de autoridade adequada às tarefas determinadas;
c) sistema de C^2 que permita o exercício pleno do comando e de comunicações seguras e confiáveis entre as forças em operação;
d) doutrina operacional bem compreendida, aceita e praticada pelos comandantes em todos os níveis;

e) programas de instrução e de adestramento que visem à produção de padrões de eficiência, a um moral elevado e a uma espontânea unidade de esforços;
f) acompanhamento das ações planejadas, para identificação dos desvios ocorridos e aplicação das correções pertinentes; e
g) exercício do comando baseado em liderança competente, capaz de infundir total confiança e entusiasmo aos subordinados.

CAPÍTULO VI

EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS

6.1 Generalidades

6.1.1 As FA, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

6.1.2 O emprego das FA na defesa da Pátria, na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem e na participação em operações de paz é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de comandos operacionais, observada a seguinte hierarquia de subordinação:

a) diretamente ao Comandante Supremo, no caso de comandos combinados compostos de meios adjudicados pelas FA e, quando necessário, por outros órgãos;
b) diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento em operações combinadas ou quando da participação brasileira em operações de paz; e
c) diretamente ao respectivo Comandante da Força, no caso de operações independentes, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa.

6.1.3 O emprego das FA ocorre nas seguintes situações:

a) guerra
São aquelas que empregam o Poder Militar, explorando a plenitude de suas características de violência.
- defesa da Pátria.

b) não-guerra
São aquelas que, embora empregando o Poder Militar, no âmbito interno e externo, não envolvem o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, onde este poder é usado de forma limitada.
- garantia dos poderes constitucionais.
- garantia da lei e da ordem.
- atribuições subsidiárias.
- prevenção e combate ao terrorismo.
- ações sob a égide de organismos internacionais.
- emprego em apoio à política externa em tempo de paz ou crise.
- outros empregos de não-guerra.

6.2 Defesa da Pátria

6.2.1 O emprego das FA na defesa da Pátria constitui a atividade finalística das instituições militares e visa primordialmente à garantia da soberania, da integridade territorial e patrimonial e à consecução dos interesses estratégicos nacionais.

6.2.2 O emprego das FA nessa situação utiliza-se da estrutura militar prevista para os comandos combinados e comandos independentes.

6.2.3 Decorrente de compromissos internacionais, em arranjos de defesa coletiva, outros países poderão participar de forças multinacionais para a defesa da Pátria.

6.3 Garantia dos Poderes Constitucionais

6.3.1 O emprego das FA na garantia dos poderes constitucionais possui caráter excepcional e efetiva-se por determinação do Presidente da República, por sua própria iniciativa ou por iniciativa dos outros poderes.

6.3.2 A diretriz presidencial que formaliza as condições desse emprego deve detalhar a ativação, a finalidade e as orientações consideradas indispensáveis à sua execução, inclusive quanto à participação de outros órgãos não integrantes da estrutura do MD.

6.3.3 Compete ao MD adotar as providências necessárias à ativação e à implementação do emprego das FA, determinar às FA a adjudicação dos meios necessários, bem como controlar e coordenar as suas ações.

6.4 Garantia da Lei e da Ordem

6.4.1 A atuação das FA na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, possui caráter excepcional, episódico e temporário. Ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

6.4.2 A decisão presidencial para o emprego das FA nessa situação poderá ocorrer diretamente por sua própria iniciativa ou por solicitação dos chefes dos outros poderes constitucionais, representados pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

6.4.3 A diretriz presidencial que autoriza e formaliza esse emprego será transmitida diretamente ao Ministro de Estado da Defesa e estabelecerá a missão, as condicionantes do emprego, os órgãos envolvidos e outras informações necessárias.

6.4.4 Compete ao MD tomar as providências necessárias à ativação e à implementação do emprego das FA, bem como controlar e coordenar suas ações, inclusive com respeito aos componentes dos demais órgãos não integrantes da sua estrutura.

6.5 Atribuições Subsidiárias

6.5.1 As atribuições subsidiárias das FA, estabelecidas em instrumentos legais, compõem-se de atribuições gerais e particulares.

6.5.2 As atribuições gerais dizem respeito à cooperação com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil. Integram essas atribuições a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social; o atendimento às solicitações, de diversas naturezas, de órgãos governamentais; e a participação em planos e programas públicos. Adicionalmente, a participação das FA representa um tradicional instrumento, que se vale da mobilidade, da experiência, do treinamento e, sobretudo, da identificação das FA com a população local. Essas atribuições promovem uma saudável integração das FA com a sociedade, principalmente com respeito às classes mais carentes e mais afastadas dos grandes centros.

6.5.3 As atribuições particulares constituem uma contribuição das FA para as ações governamentais em assuntos de natureza não-militar, vinculadas com sua atividade finalística, levadas a efeito por razões de economia, inexistência de capacidades constituídas no País e pela natureza estratégica das atribuições em apreço. Algumas dessas atribuições são realizadas em atendimento a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

6.5.4 A decisão de emprego das FA em atribuições subsidiárias depende de autorização dos próprios Comandantes das Forças, quando as ações forem conduzidas no âmbito de seus respectivos comandos. Em casos especiais, dependendo da natureza e do vulto das forças envolvidas, a decisão caberá ao Ministro de Estado da Defesa ou ao próprio Presidente da República.

6.6 Prevenção e Combate ao Terrorismo

6.6.1 O terrorismo internacional é uma das novas ameaças aos Estados. As ações terroristas visam a atingir objetivos capazes de causar grande repercussão pública, nacional e internacional. O impacto na mídia, a submissão pelo medo e a tentativa de acovardar a população são meios para atingir os fins declarados. Impõem-se, assim, danos morais e institucionais aos países-alvo. De modo geral, essas ações procuram atingir a população civil, inclusive com a possibilidade de utilização de armas de destruição em massa.

6.6.2 As redes terroristas são compostas por grupos extremistas, aglutinados por compartilharem valores políticos, ideológicos, religiosos, étnicos e culturais, integrados por profissionais determinados em suas ações. O propósito dos ataques terroristas é quebrar ou alterar a vontade do país ou dos países-alvo por meio da manipulação do terror.

6.6.3 A prevenção e o combate às ações terroristas devem ser conduzidos por forças policiais e militares especializadas, com ampla colaboração do setor de segurança pública. Devido à complexidade e ao ineditismo dessa modalidade de atuação das FA, existe a necessidade de disponibilizar recursos para que elas possam desenvolver e manter a capacidade de prevenção e de combate às ações terroristas em todo o território nacional.

6.6.4 O emprego das FA na prevenção e no combate ao terrorismo, seja independentemente, seja em arranjos coletivos com agentes de outras organizações nacionais ou internacionais, depende de autorização presidencial.

6.6.5 A Constituição Federal brasileira repudia explicitamente o terrorismo.

6.7 Ações sob a Égide de Organismos Internacionais

6.7.1 O emprego de forças militares em ações sob a égide de organismos internacionais pode ser dividido, de forma abrangente, em:

a) arranjos internacionais de defesa coletiva;
b) operações de paz; e
c) ações de caráter humanitário.

6.7.2 As FA podem integrar arranjos internacionais de defesa coletiva para a condução de operações militares, de acordo com os interesses nacionais. Esses arranjos consistem na formação de coalizões de forças multinacionais para o restabelecimento da ordem jurídica internacional, por meio de operações militares.

6.7.3 A participação brasileira em tais arranjos pode resultar de alianças com outros países ou decorrer de compromissos com organismos internacionais dos quais o país faça parte.

6.7.4 As FA podem participar de operações de paz, em conformidade com o prescrito na Carta das Nações Unidas, respeitados os princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos.

6.7.5 À semelhança do que ocorre com o emprego de forças militares sob a égide de organismos internacionais, a participação de forças nacionais em apoio a qualquer outro organismo internacional (regional ou mundial) de que o Brasil seja partícipe poderá ocorrer de forma coerente com nossa tradição, com o cenário vislumbrado e com os interesses políticos nacionais.

6.7.6 O emprego de forças militares em operações de paz engloba ações de três naturezas:

a) Militar - observação de armistícios e de cessar fogo; supervisão de retirada das forças antagônicas; monitoramento de zonas desmilitarizadas; aquartelamento e desmobilização; prevenção de ingerência de terceiros; retirada de minas; proteção da infra-estrutura econômica de países; entre outros;
b) Política - garantia da lei e da ordem; assistência para o estabelecimento de instituições democráticas; assunção da administração transitória de países sob a intervenção da ONU; organização, coordenação e monitoramento de eleições; entre outros; e
c) De assistência à população civil - ajuda humanitária e outras formas de cooperação.

6.7.7 As FA podem participar de ações de caráter humanitário, por solicitação de Estados-Membros da ONU ou de qualquer outro organismo internacional (regional ou mundial) do qual o Brasil seja partícipe, para uma urgente prestação de socorro a

nacionais de países atingidos pelos efeitos de catástrofes naturais ou decorrentes de guerra, tudo com o objetivo de proteger, amparar e oferecer bem-estar às populações vitimadas, respeitado o princípio da não-intervenção.

6.8 Emprego em apoio à Política Externa em Tempo de Paz ou Crise

6.8.1 Esse emprego constitui-se no uso controlado do Poder Militar, restrito ao nível aquém da violência. Tem vasta aplicação, desde a mostra da bandeira de aeronaves e navios de guerra no estrangeiro até a participação em exercícios militares que ensejam a oportunidade para demonstrações da capacidade militar.

6.8.2 Concentração de forças nas fronteiras com países vizinhos, realização de exercícios navais próximos às águas territoriais de outro país, o deslocamento de forças enquanto se desenvolvem as ações diplomáticas para a solução do conflito e mobilização de meios de combate são algumas das possibilidades de emprego do Poder Militar sem que se chegue ao nível de violência, o que caracterizaria o incidente como ato de guerra. A ação do poder militar deve ser coadjuvada por ações de caráter político, diplomático, econômico e psicossocial.

6.9 Outros Empregos de Não-Guerra

6.9.1 São exemplos de outros empregos de não-guerra em que as FA podem atuar independentemente ou em cooperação com agentes de organizações públicas, ocorrendo situações em que elas não exerçam necessariamente o papel principal:

a) controle de armas e de produtos controlados – cumprimento da legislação vigente e verificação do cumprimento de acordos sobre controle de armas;
b) assistência a outros Estados – auxílio a países em situações não classificadas como humanitárias;
c) operações de evacuação de não-combatentes;
d) operações de resgate – resgate de pessoal, despojos ou de equipamentos sensíveis;
e) patrulha naval – implementação e fiscalização do cumprimento de leis e regulamentos, em Águas Jurisdicionais Brasileiras, na Plataforma Continental brasileira e no alto-mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil; e
f) operações de salvaguarda de pessoas, dos bens, dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira, fora do território nacional.

6.9.2 A autorização para essas ações será analisada caso a caso, dada a diversidade de sua natureza, podendo depender de ordem dos Comandantes das Forças, do Ministro de Estado da Defesa, do Congresso Nacional e do Presidente da República.

MINISTÉRIO DA DEFESA
Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais
Departamento de Política e Estratégia
Brasília, 1º de fevereiro de 2007